

THE IMPROVEMENT OF THE ORGANIZATIONAL SUPPORT OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION

Olena Kovriha

State Higher Education Institution "University of Educational Management", Department of Management Education and Law, 52 A, Sichovykh Striltsiv Str., Kyiv, 04053, Ukraine

Удосконалення організаційного забезпечення державного управління в сфері освіти і науки

Олена Коврига

Державний заклад вищої освіти "Університет менеджменту освіти", вул. Січових стрільців, 52 А, Київ, 04053, Україна

Abstract. The role of state regulation in shaping the education sector is quite large, but it should be tailored to suit the current state of Ukrainian society to improve the effectiveness of reforms. This is necessary to introduce a flexible cooperation of theoretical, applied and practical aspects of study, and it concerns not only the university education but also schools one. It is especially important to show the child from the first years of studying, and then the young man who seeks to pursue higher education, the close relationship of studying with life in practical, specific, and general aspects. Intencification of such studying would contribute to the development of the ability to apply general knowledge to specific life situations, while setting for this the required interdisciplinary connections. Thus, responsibility for the environment, cultural heritage and active life position are formed in a future specialist. The role of state policy in the sphere of education is determined by the fact that it directly affects the formation of the society ideological orientations aimed at strengthening the public consciousness of modern intellectual and spiritual values, which is a determining factor in the formation of national capacity. However, experts in this sphere are the most sensitive to market conditions, processes of culture globalization, deep transformations of socio-cultural communication. One of the priorities of higher education development is the implementation of the strategic course of Ukraine's entry to the common European and world educational space. Its main objective to consolidate the efforts of scientific and educational community and governments to raise the competitiveness of Ukrainian higher education and science in global terms, increasing the role of this system in the social transformation.

Нестабільність державної політики у сфері вищої освіти, а іноді, і непослідовність певних державних заходів, ускладнює формування адекватної реаліям глобалізаційних процесів внутрівушньовузівського інституційного середовища, не кажучи вже про інституційні механізми. Їх дезорганізація проявляється у фактичній деінституціоналізації кожної з кваліфікацій, невизначеності орієнтирів її змісту та процедур її присвоєння у закладах вищої освіти (далі – ЗВО), в деформаціях системи управління університетом в цілому і його академічною діяльністю, падіння якості освіти, призводить до наступних негативних наслідків: багатоваріантність, непослідовність і протиріччя кваліфікацій і рівнів вищої освіти дезорієнтує всі основні внутрівушньовузівські групи інтересів. Ускладнюється вибір рівня освітньо-професійної програми (далі – ОПП), позбавляє орієнтирів студентів, яким в таких умовах, складно обрати та сформувати власні освітні траєкторії. Приймаючи рішення про продовження освіти для отримання тієї чи іншої кваліфікації, не находячи чітких описів її рівня і співвідношення з іншими, вони

орієнтуються в основному на власні уявлення про престиж і розміри власного гаманця [1, 2].

Пошук ефективних механізмів державного управління підготовкою кадрів в системі вищої освіти, оптимального розподілу повноважень між різними рівнями управління є предметом постійної уваги теоретиків і практиків державного управління. Серед зарубіжних учених, котрі досліджували проблеми розвитку вищої школи можна назвати Ф. Альтбаха, Г. Беккера, Е. Боуена, Е. Денісона, Я. Мінсера, А. Річардса, П. Скотта та ін.

Суттєво важливі аспекти діяльності вищих навчальних закладів, у тому числі проблеми розвитку механізмів державного управління підготовкою кадрів в системі вищої освіти та їх функціонування у ринкових умовах, досліджено в працях вітчизняних науковців: В. Андрущенко, В. Авер'янова, Ю. Вітренка, О. Дадія, М. Згуровського, В. Князєва, В. Кременя, В. Лугового, О. Мещанінова, П. Надолішнього, С. Ніколаєнка, Є. Суліми та ін.

Найбільш складна і деформована організаційна структура управління склалася в тих університетах,

де в радянські часи отримувалися значні обсяги фінансування, а сучасні тенденції посилені за рахунок розмірів і територіальної роздробленості підрозділів і консервативності керівних структур. У більшості випадків університет позбавляється не тільки академічної, а й фінансової цілісності, аж до передачі не завжди чітко описуваних проректорських функцій топ-менеджерам, що є відповідальними за функціонування окремих підрозділів або їх сукупностей, установа різних систем оплати праці в різних підрозділах залежно від ступеня їх успіху на ринку (тобто рентоорієнтованого попиту на ОПП в тій чи іншій галузі наукового знання), на тлі непрозорих принципів розподілу засобів основного фонду. Тим самим спотворюється структура управління університетом в цілому і академічною діяльністю особливо.

У більшості ЗВО як і раніше зберігається фактичний поділ науки і викладання, що закріплене:

- законодавчо (у різних законах – «Про вищу освіту» та «Про наукову і науково-технічну діяльність»);

- організаційно (різні типи підрозділів – факультети та НДІ, в дрібних закладах вищої освіти – науково-дослідні відділи);

- фінансово (різні статті державного фінансування та інші джерела доходів),

- кадрово (професорсько-викладацький склад, підпорядкованість якого складається по лінії «завідуючий кафедри – заступник декана з навчально-методичної роботи – декан – проректор з навчально-методичної роботи» і наукові співробітники, що підпорядковуються по лінії «завідуючий лабораторією – завідуючий відділом – начальник управління наукових досліджень – проректор з наукової роботи») [3].

Всередині університетів освітня та наукова складові академічної діяльності, а також курирування відповідних джерел фінансування розділені між функціоналами проректора з навчально-методичної та проректора з наукової роботи. (Зазначимо, що чим менше і вузько-профільніше був ЗВО, тим частіше основні зовнішні лобістські функції, так само як внутрішні функції розподілу коштів на наукові дослідження і координації прийому, виконував ректор) [4, 5].

У ході лобіювання інтересів закладу вищої освіти у вищих інстанціях проректор з навчально-методичної роботи, як правило, відстоював збільшення контрольних цифр прийому за окремими спеціальностями / напрямками і в цілому по ЗВО настільки, наскільки дозволяла його матеріально-технічна база; від цього залежала кількість ставок професорсько-викладацького складу, і, відповідно, фінансування закладу вищої освіти як освітньої установи вищої професійної освіти.

Проректор з наукової роботи працював над збільшенням фінансування наукових досліджень (на даний час пошук грантів на дослідження,

особливо зарубіжні, все частіше є ініціативою окремих вчених).

Такий розподіл зусиль природно в зовнішньому середовищі, бо «не можна обійняти неосяжне»; однак проблема в тому, що ці два ключових для визначення цілей та реалізації академічної політики функціонали, як правило, не взаємодіють всередині закладу вищої освіти. Проректор з наукової роботи завжди розпоряджався засобами, що надходили на наукову діяльність ЗВО з держбюджету, і контролював розподіл коштів з інших джерел без права перерозподілу коштів на інші потреби. Це перетворювало його в одну з ключових фінансових фігур, але ізолювало від прямого впливу на реалізацію освітніх програм. Внутрішньовузівський розподіл коштів на наукові дослідження, особливо у великих університетах, що включали до свого складу НДІ, завжди було процесом вкрай непростим, закритим і майже недоступним для тих, хто був зайнятий навчальною роботою [6].

Зазначимо, що українська практика не передбачає обмеження числа грантів, якими керує ректор або той чи інший проректор, не кажучи вже про включення в платіжну відомість чиновників більш дрібного рангу, від яких залежить не тільки швидкість оформлення документів, але часом і вибір виконавців проекту. У меншій мірі це відноситься до так званих господарських договорів і грантів на дослідження, що фінансовані зарубіжними організаціями. Господарські договори, вузькоприкладні, як правило, невеликі за обсягом фінансування досліджень, значною мірою пов'язані з діяльністю конкретного виконавця і можуть фіксуватися тільки в рамках підрозділів, що його реалізують; зарубіжні грантодавці, як правило, жорстко регламентують кількість осіб, що включених до виконання.

Проректор з навчально-методичної роботи традиційно мав вплив на прийом, студентський контингент, професорсько-викладацький склад і організаційну структуру факультетів. Це в пореформений період надавало йому статус фігури, яка визначала стратегічне планування і тактику досягнення цілей академічної політики, але позбавленої фінансових важелів впливу на посилення дослідних робіт та активізацію робіт науково-дослідних підрозділів. Таким чином, мотивації проректорів, які курують обидва основні види діяльності ЗВО, до спільних дій з інтеграції освіти і науки історично була невисокою.

Низька мотивація до спільної діяльності з інтеграції освіти і науки на рівні топ-менеджменту закріплювалася ізоляцією викладачів і вчених, перетворюючи перших переважно в ретрансляторів все рідше оновлюваного знання, позбавляючи можливості розширеного відтворення свого наукового потенціалу [6, 7].

Зростання обсягу педагогічних доручень, неоптимальна організація потоків і груп, їх розподіл і різні обсяги годин, що виділяються для одних і тих же дисциплін рівня спеціаліста, бакалавра з урахуванням зростаючих «контрактних» груп збільшували аудиторне

навантаження викладачів. Поєднуючись з низькою заробітною платою, це призводило до оцінки ними наукової роботи як необов'язкової і формальної частини праці, час, сили і кошти на яку ставало виділяти все важче. Наслідком такої ситуації стала формалізація наукового керівництва аспірантами, що у вищих частіше здійснювалася професорами, далеко не завжди залученими в діяльність науково-дослідних підрозділів, і низька активність публікації. Все це в сукупності призвело до подальшого падіння українських закладів вищої освіти в міжнародних рейтингах.

У такій схемі аспірантура займає двоїсте і невизначене положення, що відбивається і в законодавстві, і у фінансуванні, і в структурі управління ЗВО. Як «основна форма підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів», аспірантура в переважній більшості закладів вищої освіти підпорядковується проректору з наукової роботи, – і це при збільшенні освітньої складової у державних вимогах, неминуче вимагають узгодження збільшеного об'єму педагогічних доручень з проректором з навчально-методичної роботи [8].

Разом з тим, як показує практика, примітивна передача аспірантури у відання проректора з навчально-методичної роботи, сама по собі, в умовах наявності магістратури та дублювання бакалаврату з рівнем спеціаліста. Рівень спеціаліста проблему єдності і логічної послідовності трьох рівнів не вирішує. До того ж, як зазначалося вище, вказаний проректор може затруднитися в оцінці кадрового потенціалу та можливостей залучення наукових співробітників, у тому числі висококласних, до освітнього процесу, оскільки наукові співробітники підпорядковуються іншому проректору [1, 3].

Характер змін організаційної структури закладу вищої освіти знаходиться в прямій залежності від таких об'єктивних чинників, як:

- розміри ЗВО;
- кількість і розміри структурних підрозділів ЗВО;
- ступінь відособленості кожного підрозділу;
- співвідношення попиту на бюджетні та договірні місця на п'ятирічних і «прискорених» програмах рівня спеціаліста, меншою мірою, рівня бакалавра, магістратури та аспірантури;
- динаміка пропозиції ЗВО довузівських програм доступу на освітньо-професійну програму, в тому числі в скороченому варіанті;
- динаміка зміни спектру додаткових освітніх програм (в першу чергу перепідготовки та підвищення кваліфікації понад 500 годин, диплом про закінчення яких давав право займати управлінські посади) і програм короткострокового підвищення кваліфікації [9].

Відсутність системи цілей академічної політики по відношенню до багаторівневої вищої освіти, багатоваріантність, непослідовність, суперечливість ОПП, ускладнення видів доступу до них і термінів їх освоєння, їх розподілу між різними підрозділами ЗВО призводить до

невиправданого обтяження управлінської вертикалі в сфері освітньої діяльності навіть у провідних університетах країни, зростанню трансакційних витрат взаємодії між підрозділами закладу вищої освіти і ректорату [10].

Лідери світових рейтингів, представляючи своїх керівників, як правило, описують сферу відповідальності того чи іншого проректора, розміщують його резюме з перерахуванням всіх кваліфікацій, вчених ступенів, списку наукових праць і проектів, а також основних місць роботи. Свою дослідницьку, викладацьку і адміністративну кар'єру глава університету та його заступники часто будують у кількох закладах вищої освіти, а то й кількох країнах, розширюючи таким чином свій культурологічний кругозір, що сприяє сприйняттю та впровадженню кращих управлінських практик з урахуванням особливостей національної системи освіти і традицій керованого закладу вищої освіти. Практично всі зарубіжні заклади вищої освіти першої сотні ARWU-500 мають на своєму сайті організаційну схему управління університетом в графічному варіанті, що дозволяє допитливому досліднику оцінити не тільки посадові обов'язки того чи іншого проректора, але й кількість і специфіку діяльності підрозділів, що знаходяться в його підпорядкуванні, а також ступінь централізації управління ЗВО [8, 10].

Традиції презентації досягнень кожного окремо взятого українського університету і його керівників тільки складаються, і, як показує аналіз, найчастіше орієнтуються не на світовий досвід, а на власні уявлення. Подробиці біографій топ-менеджерів варіюють від зазначення посади (вчений ступінь проректора вказується далеко не завжди і часто вимагає додаткових пошуків по базі авторефератів дисертацій) до детальної розповіді не тільки про кар'єру, а й про сім'ю керівника, в деяких випадках включаючи вказівку на співробітників ЗВО, що знаходяться в його безпосередньому підпорядкуванні [10, 11].

Разом з тим посадові обов'язки і сфера відповідальності того чи іншого проректора описуються вкрай рідко. Це значно ускладнює змістовний аналіз і порівняння із зарубіжними університетами, якщо ЗВО, наприклад, передбачає посади двох проректорів з навчальної роботи (можна лише припустити, що один з них відповідає за бакалаврат, а інший за магістратуру); або трьома проректорами з навчально-методичної роботи, кожен з яких курирує той чи інший дисциплінарний блок (ця схема частіше зустрічається у закладах вищої освіти з «педагогічною» історією).

Кількість підрозділів, підлеглих, наприклад, проректору з навчально-методичної роботи, варіює від 1 до 5. Цьому може поступатися тільки кількість підрозділів, що знаходяться у підпорядкуванні проректорів, чиї функції пов'язані з вирішенням економічних і господарських питань, число яких може доходити до 8 (а самих проректорів з таким функціоналом – від 1 до 3) [10].

Однак найбільше розмаїття виявляється в кількості проректорів, так чи інакше залучених до контролю і планування академічної діяльності університетів; це впливає з назв їх посад і підпорядкованих їм управлінь.

Як свідчить вітчизняна практика, тяжкими наслідками супроводжувалося відокремлення підрозділів і передача проректорських функцій керівникам підрозділів (факультетів та/ або інститутів) та послаблення на їх користь впливу Вченої ради університету.

Проведене порівняння інформації в процесі дослідження про внутрішньовузівські механізми управління академічною діяльністю в провідних, світових і вітчизняних ЗВО дозволяє сформулювати такі його результати.

Гнучкість у наданні керівникам підрозділів окремих повноважень неминуча в умовах великого, тим більше, територіального розгалуженого закладу вищої освіти. Разом з тим, будь-який новий проректор, що відповідальний за ту чи іншу сферу освітньої діяльності, або інтереси окремого факультету / інституту або їх сукупності – це додатковий апарат, додаткові відрядження, які є не тільки затратними, але і потенційно децентралізуючими владу.

У будь-якому випадку проректор, який координує окремих підрозділ або їх обмежену сукупність, за визначенням не може бачити всієї картини по університету в цілому, всього спектру реалізованих досліджень і освітніх програм, не може бути об'єктивним у визначенні необхідних університетові пропорцій фінансування освітніх програм того чи іншого рівня або галузі знання, загальноуніверситетських систем забезпечення якості освіти, і, при високій прибутковості частини своїх затверджених освітніх програм не може ізолюватися від виконання донорських функцій [11].

Це, однак, призводить внутрішньовузівські механізми управління до парадоксального ефекту: над проректорами надбудовуються перші проректори, число, а над ними ще двоконтурна система управління «ректор-президент». Останню в характеристиці управління академічною діяльністю ігнорувати неможливо, оскільки функціонал президентів, а іноді і ректорів, в цих університетах різний від представницького до управлінських.

Сумарний розрахунок рівнів управління на вищих рівнях університетського менеджменту коливається від 2 (ректор – проректори) до 6 (президент – ректор – перші проректори – проректори за видами діяльності – проректори, що координують роботу сукупностей підрозділів – декани) [10].

Таким чином, виникає необхідність оптимізувати чисельність топ-менеджменту у вищих навчальних закладах.

Середня кількість проректорів в найстаріших, в тому числі великих університетах Європи, коливається від 5 до 8. Тому 9 топ-менеджерів, включаючи ректора і президента, з урахуванням наявності у кожного з них апарату і

підпорядкованих управлінь, представляється нам максимальною кількістю, перевищення якої не тільки мультиплікує трансакційні витрати взаємодії та узгодження інтересів на рівні топ-менеджменту, а й погіршує імідж вітчизняних університетів у світі [10, 11].

Колосально впав престиж наукового ступеня не тільки кандидата, а й доктора наук в самих університетах, що негативно позначається на якості топ-менеджменту провідних університетів України і на якості управлінських рішень, що ними приймаються. Тим часом проблема українських університетів, як і всієї української вищої школи, полягає не тільки в кількості управлінців, а й у якості управління, яке від розмірів вертикалі влади не залежить.

Тому, запропонований норматив необхідно враховувати при оцінці реалізації програм розвитку провідних університетів і тих, хто претендує на ту чи іншу категорію: бюджетні та позабюджетні додаткові вливання у розвиток університету не повинні супроводжуватися зростанням надбудови на шкоду базису. Чим менше у закладі вищої освіти проректорів, тим більше ректор вільний від легального впливу обмежуючих чинників, які примножують трансакційні витрати прийняття рішень і деформуючих орієнтири внутрішньовузівських механізмів управління, тим сильніше його зовнішній і внутрішньовузівський адміністративний ресурс [11].

Ті заклади вищої освіти, де на одного топ-менеджера доводиться менше 1 000 студентів, можна вважати породжуючими критичні трансакційні витрати функціонування внутрішньовузівських механізмів управління і мають надмірно надлишкову управлінську надбудову, що вимагає негайного скорочення. У зону ризику, де трансакційні витрати функціонування внутрішньовузівських механізмів управління значні, а надбудова надлишкова, і також потребує кількісного коригування, потрапляють заклади вищої освіти з нормативом співвідношення «кількість студентів / топ-менеджер» більше 1 000, але не менше 1802 (середнє по групі провідних університетів світу). Заклади вищої освіти, де вказане співвідношення більше, ніж середнє по групі провідних університетів, можна віднести якщо не до ефективно управляючих, то, принаймні, не розширюючи свій управлінський апарат.

На підставі проведеного дослідження деформацій структури управління академічною діяльністю не тільки як сліда невизначеності зовнішнього інституційного середовища, але і як низької якості внутрішньовузівського топ-менеджменту, який не враховує наявності трансакційних витрат, вважаємо за доцільне запропонувати вдосконалити структуру управління університетом і його академічною діяльністю, що спрямована на подолання зазначених деформацій [12].

У цій структурі ключовим проректором є проректор з навально-методичної роботи і

інноваційного розвитку, що поєднує функціонали проректорів з навчально-методичної та наукової роботи. Начальник управління по роботі зі студентами може перебувати в статусі заступника проректора з академічної політики і, у разі необхідності, проводити поточні узгодження стратегічних домовленостей, наприклад, по контрольних цифрах прийому, у відповідних державних структурах. В рамках діяльності цього управління доцільно об'єднати роботу з усіма сегментами контингенту студентів – від тих, хто навчаються на підготовчих курсах до докторантів, зрозуміло, з урахуванням специфіки сегмента контингенту [11,12].

Управлінню науково-освітньої діяльності доцільно передати традиційні функції управління наукових досліджень, але додати до них кадрову роботу з викладачами та дослідниками, формування груп кадрового резерву, організацію розробки критеріїв оцінки якості діяльності професорсько-викладацького складу і дослідників, а також заходів фінансового і нематеріального стимулювання їх роботи і максимальну інтеграцію в освіту і дослідження. Управління забезпечення якості має контролювати діяльність управління по роботі зі студентами та управління науково-освітньою діяльністю та її відповідність університетської локальної нормативно-правової документації, розробляти пропозиції щодо програмної політики університету в цілому і забезпечувати успішне проходження освітньо-професійної програми університету процедур державної та міжнародної акредитації [1, 3].

Отже, даний функціонал передбачає не тільки гідний рівень оплати професорсько-викладацького складу і співробітників управлінь ректорату, але і їх високий інтелектуальний потенціал: на ці посади доцільно призначати як мінімум кандидатів наук з досвідом роботи. Кандидатури начальників управлінь доцільно затверджувати рішенням комісії Вченої ради відповідного профілю, на яких також передбачаються регулярні звіти про діяльність управлінь.

Вдосконалена структура дозволить, мінімізувати транзакційні витрати внутрішньовузівського механізму управління, поліпшити прозорість внутрішньовузівського інституційного середовища, сприятиме більш ефективному використанню бюджетних і позабюджетних коштів ЗВО, сформувавши кваліфікації як компонент інституційного механізму багаторівневої вищої освіти в провідних університетах України, зробити їх порівняльними з системою кваліфікацій єдиного простору вищої освіти (European Higher Education Area) та єдиного наукового простору (European Research Area) і максимально чіткими і прозорими орієнтирами для основних стейкхолдерів вищої освіти.

References

1. M.M. Izha, Textbook, Odessa, ORIDUNADU, 2008.

2. The Constitution of Ukraine: Adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996 (As amended in accordance with Law No. 2222-IU (2222-15) of December 8, 2004, VVR, 2005, No. 2, Article 44) (<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show>).
3. E. Krasnyakov, *Bulletin of the Civil Service of Ukraine* 3,19-24, (2010).
4. V.M. Skrypnychuk, Lecture notes, Ivano-Frankivsk, Publishing House "City of NV", 2008
5. Law of Ukraine "On Higher Education" of 01.07.2014, 37-38, Bulletin of the Verkhovna Rada, (2014)
6. National report on the state and prospects of education in Ukraine (2nd edn.) Nat. acad. ped. Sciences of Ukraine; V.P. Andrushchenko, I.D. Bekh, M.I. Burda; V.G. Kremen, V.I. Lugovyi, V.M. Madzigon, O. Ya. Savchenko; for general ed. V.G. Kremenya. (K.: Ped. opinion, 2011)
7. National educational glossary: higher education, 2nd ed., Revised. and ext.: V.M. Zakharchenko, S.A. Kalashnikova, V.I. Lugovyi, A.V. Stavitsky, Yu. M. Rashkevich, Zh. V. Talanova, Ed. V.G.Kremenya, (K.: Pleiades Publishing House LLC, 2014) ISBN 978-966-2432-22-0
8. President of Ukraine, Decree No. 992/2001 dated October 18, 2001, On the National Program of Legal Education of the Population: Access mode: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/992/2001>
9. Cabinet of Ministers of Ukraine, Regulation No. 71 dated March 5, 2014, published on the governmental portal (2014), <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-2014-%D0%BF#n10>. Accessed 29 Sep 2020
10. T.P. Kozar, *State and regions. Series: Public Administration* 1, 50–52, (2010).
11. National strategy for the development of education in Ukraine for 2012-2021 [http // guonkh.gov.ua / content / documents / 16/1517 / Attaches / 4455.pdf](http://guonkh.gov.ua/content/documents/16/1517/Attaches/4455.pdf). Accessed 29 Sep 2020
12. About the National strategy of development of education in Ukraine for the period till 2021: the Decree of the President of Ukraine: from 25.06.2013, № 344/2013 [Electronic resource]. - Access mode: <http://www.president.gov.ua/documents/15828.html>.